

## CAPÍTULO ONCEAVO

### EVALUACIÓN LEGISLATIVA

SUMARIO: I. *Evaluación y seguimiento normativo.* II. *Objeto, temporalidad aspectos y sujetos sustantivos de la evaluación legislativa.* III. *¿Vinculación o potestatividad? Notas sobre el carácter de las conclusiones de evaluación.* IV. *Metodología de la evaluación.* V. *Evaluación legislativa en México.*

#### I. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO NORMATIVO

A pesar de que la evaluación legislativa no pertenece expresamente al rubro de la técnica legislativa (y más bien a la de ciencia de la legislación), existe una relación sumamente estrecha entre ambos. Los resultados arrojados por la evaluación legislativa respecto a los resultados concretos de una norma tienen incidencia directa no sólo en el contenido sustantivo de la legislación —que se legisla— sino también en la plasmación lingüística de la norma —con qué palabras se legisla.

Un programa integral de técnica legislativa, naturalmente, deberá prever alguna forma de medición de los resultados que ésta ha obtenido, es decir, una forma de evaluar lo legislado.<sup>205</sup> Ante ello, el lector podrá preguntarse. ¿Qué debe entenderse por “evaluación legislativa”?

A efectos conceptuales de este trabajo, entenderemos por evaluación legislativa aquel *sistema o procedimiento que, empleando una me-*

<sup>205</sup> Cada vez hay más autores que incorporan la evaluación legislativa a la propia técnica legislativa. Por ejemplo, Codes Calatrava, José María, *op. cit.*, pp. 346 y 347.

*Metodología previamente definida, realiza un análisis cuantitativo y/o cualitativo de los efectos de una norma emitiendo un juicio de valor de la misma.*<sup>206</sup> Tal análisis, preferentemente, no debe ser sujeto al peso de las mayorías políticas ni la modificación de sus conclusiones en base a criterios de oportunidad política del órgano que ha realizado, aprobado o aplicado la norma en cuestión.<sup>207</sup> Violar estos principios de imparcialidad volvería bastante cuestionable la utilidad del análisis realizado, pudiendo convertirlo en un mecanismo de legitimación política más que en un ejercicio crítico de evaluación.

Ahora bien, debemos realizar una diferencia entre evaluación legislativa y seguimiento de la norma. Mientras que la evaluación implica una valoración, el seguimiento de la norma implica el conocimiento de los efectos de la norma pero sin necesidad de un juicio valorativo. Es decir, el seguimiento es instrumental a la evaluación porque la evaluación *ex post* precisa de un seguimiento normativo para emitir sus recomendaciones. Para Sainz Moreno, el seguimiento de la norma implica: *a)* seguimiento del desarrollo reglamentario; *b)* seguimiento de la implantación real de la norma; *c)* seguimiento de la impugnación de las normas; *d)* el seguimiento de la jurisprudencia que aplica las normas; *e)* el seguimiento de otros órganos de control y *f)* el seguimiento de la doctrina y la opinión pública.<sup>208</sup>

El *seguimiento del desarrollo reglamentario* implica que, cuando la norma aprobada en cuestión precisa de una reglamentación ulterior, el cuerpo legislativo debe verificar si esta norma no se ha convertido, ante la omisión reglamentaria, en una norma virtual. *El seguimiento de la implantación real de la norma* significa crear o vigilar los órganos

<sup>206</sup> Existen otras definiciones posibles. Mader considera que la evaluación es “the analysis and assesement of the effects of legislation”. Mader, Luzius, “Evaluating the effects: a contribution to the quality of legislation”, *Statute Law Review*, vol. 22, núm. 2, 2001, p. 123.

<sup>207</sup> A modo de introducción véase: *DG Markt Guide to Evaluating Legislation*, Bruselas, Comisión Europea, 2009.

<sup>208</sup> Sainz Moreno, Fernando, “Evaluación de las políticas públicas y evaluación legislativa”, en AA.VV., *La evaluación de las leyes*, Madrid, Tecnos, 2006, pp. 28 y 29.

encargados de aplicarla. Sin la intervención de dichos órganos, la norma puede convertirse en letra muerta. El *seguimiento de la impugnación de las normas* es también fundamental; deben monitorearse los distintos medios de control constitucional (acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional, juicio de amparo, etc.) y su resolución para conocer el estado de la norma: la invalidación de la ley o de alguno de sus artículos puede implicar un cambio en el sentido normativo. En conexión a lo anterior, la *jurisprudencia o criterios* interpretativos de los órganos que aplican la norma deben ser tomados en cuenta. Lo anterior no es lo mismo que la impugnación de las normas: mientras que el primero atiende al control constitucional, el segundo responde a la interpretación —que no necesariamente es control— que los tribunales han dado de la norma. La interpretación puede modificar sustancialmente el sentido que originalmente se ha pretendido dar a la ley. La opinión de *órganos de control* debe ser analizada. Por ejemplo, conviene conocer las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o las Comisiones Estatales o la Auditoría Superior de la Federación para tener una idea más clara del impacto de una norma en materia de derechos humanos o la gestión financiera. Finalmente, deben conocerse tanto los estudios especializados sobre la norma regulada (*doctrina*) como la percepción social de la norma (*opinión pública*).

Habiendo plateando las observaciones pertinentes en materia de seguimiento normativo, es preciso realizar precisiones ulteriores respecto a la evaluación legislativa. Un problema complejo de la evaluación es su tendencia a ser materialista. Por ejemplo, si se ha gastado mucho en la defensa de un derecho fundamental —más de lo originalmente estipulado— probablemente el resultado de la evaluación resulte negativo, pero ¿tienen precio los derechos fundamentales? ¿Se evalúan cifras o razones? ¿Debe la evaluación ser “apolítica” o evaluar de acuerdo al programa político que propuso la norma?

Independientemente de su concepto, lo cierto es que la doctrina contemporánea comienza cada día más a visualizar a la evaluación como una nueva función<sup>209</sup> u obligación del Parlamento. Los cuerpos legislativos no deben hacer leyes como deseos al aire, deben

vigilar su cumplimiento, eficacia y recibir mediante la evaluación la retroalimentación requerida para mejorar o enmendar, de ser necesario, la legislación. Por ejemplo, en Holanda, la evaluación legislativa ha comenzado a recibir una atención importante no sólo por parte de la doctrina sino por los propios cuerpos legislativos. Más del 75% de las leyes holandesas contienen algún tipo de cláusula de evaluación que prescribe una revisión de la norma usualmente en períodos de 4 a 5 años y se han producido numerosas evaluaciones en los últimos años cuyos resultados han llevado a reformar o derogar normas jurídicas.<sup>210</sup>

## II. OBJETO, TEMPORALIDAD, ASPECTOS Y SUJETOS DE LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA

La evaluación, en un sentido amplio, puede darse en tres momentos diferentes en relación al proceso legislativo: 1) evaluación *ex ante*; 2) evaluación *durante*, y 3) evaluación *ex post*.

De forma liminar, cabe aclarar que la evaluación *stricto sensu* —definición prototípica de evaluación— comprende sólo la evaluación *ex post*, es decir, finalizado el proceso parlamentario y aplicada la norma. Evaluar implica, como se ha mencionado antes, un análisis de los resultados de la norma y, estrictamente: ¿es posible evaluar los resultados que aún no se han producido? Durante la tramitación del proyecto de ley y, con mayoría de razón, previo al inicio mismo del procedimiento parlamentario, no es posible evaluar resultados sino *pronosticar efectos*. Para ello, quien evalúa podrá recurrir al encaje institucional de la norma en el ordenamiento jurídico, al esbozo de hipótesis de resultados probables y la delicada herramienta del derecho comparado. En este ejercicio (más complejo que la evalua-

<sup>209</sup> Osés Abando, Josu, “Evaluación legislativa y Parlamento”, Debate, año VI, núm. 15, 2008, p. 64.

<sup>210</sup> Haarhuis, Klein y Niemejer, E., “Synthesizing legislative evaluations: putting the pieces together”, Evaluation, vol. 15, núm. 4, 2009, p. 406.

ción ordinaria *ex post*) frecuentemente se recurrirá al análisis comparado y deberá demostrarse el porqué los efectos se producirán o no, dadas las peculiaridades del orden interno respecto al objeto de comparación.

El análisis *ex-ante*, fungirá como motivación de los impulsores de la norma y como parte de los antecedentes de la ley. La evaluación *durante* se considerará como un argumento que pretenda inclinar la balanza de votaciones en el proceso parlamentario y la evaluación *ex post* será un mecanismo que permitirá no sólo conocer los efectos de la norma, sino —y fundamentalmente éste es el objetivo— corregir sus deficiencias. Sin embargo, antes de adentrarnos a un estudio más preciso de cada institución, es necesario responder otra pregunta fundamental. ¿Qué se evalúa?

### 1. *Dos aspectos sustantivos de la evaluación*

Preguntar el qué evaluamos puede hacer alusión a dos ideas distintas. En primer lugar, es posible considerar qué tipo de normas son objeto de evaluación y, en segundo término, la pregunta considera también qué aspectos de dicha norma resultarán estudiados.

La primera pregunta parece más sencilla de responder: ¿no es acaso posible —y quizá deseable— evaluar todo tipo de normas? Así, la evaluación puede recaer, naturalmente, en las leyes emanadas de un Congreso o Parlamento, sean éstas orgánicas u ordinarias. Puede, de igual forma, evaluarse el resultado del proceso de reformas constitucionales donde participan también las entidades federativas. Tal observación da pie para confirmar un corolario lógico: no sólo las normas aprobadas por el Parlamento pueden ser evaluadas. La afirmación anterior nos conduce a sostener también que las normas dictadas por la administración pública pueden ser evaluadas. Los reglamentos, e inclusive, las circulares son objeto de estudio de este análisis. Un caso más complejo lo representan las sentencias dictadas por el Poder Judicial. Ante tal hipótesis, la aparentemente incontestable idea de que toda norma puede evaluarse pierde peso. Las sentencias son también normas jurídicas, una individua-

lización particular del caso general, por utilizar la conocida teoría de la pirámide normativa de Kelsen.<sup>211</sup> Resultaría curioso pensar que las sentencias deben ser evaluadas (los incidentes de inejecución no pretenden analizar los efectos del fallo sino su efectivo cumplimiento). La idea de un Poder Judicial organizando evaluaciones cualitativas del efecto de sus sentencias —no de su cumplimiento— suena bastante peculiar. Ahora bien, el hecho de que formalmente no se conciba la evaluación normativa judicial no implica que algún análisis similar no se practique empíricamente. Cuando la Corte dispone el cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo (como por ejemplo el pago en metálico de un predio complicado de desalojar), de cierta forma, realiza una evaluación previa de los posibles efectos de la sentencia. Tampoco es nada desconocido que los Tribunales Constitucionales tienen en cuenta los efectos de las sentencias en sus decisiones. Por ejemplo, piénsese en el peculiar recelo en el control de normas tributarias o las posiciones restrictivas en asuntos donde, de conceder la razón al promovente, implicaría un altísimo gasto para el Estado.

Una atención especial merece el segundo cariz de la evaluación legislativa sustantiva. ¿Cuáles son los aspectos que evaluamos? Aquí la evaluación muestra su capacidad de adaptarse a las necesidades del análisis requerido y los aspectos variarán según varíe la norma. Algunos aspectos a evaluar pueden ser: *a*) efectividad de la norma y aspectos aplicativos; *b*) coherencia jurídica; *c*) percepción social, etcétera. La efectividad de la norma implicará conocer cuál ha sido su aplicación real, si las autoridades han seguido la reglamentación establecida y aspectos derivados de la aplicación de la norma. Dentro de los aspectos aplicativos es posible medir también la eficiencia, es decir, la existencia de una óptima relación coste-beneficio en la norma. Aquí el “coste” y “beneficio” deben ser entendidos no sólo

<sup>211</sup> Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, IJ-UNAM, 1982, pp. 232 y ss.; así como Kelsen, Hans, *Introducción a la teoría pura del derecho*, México, IJ-UNAM, 2002, pp. 73-79.

en términos económicos sino en cuanto a la proporcionalidad de la relación en la que éstos confluyen.

La coherencia jurídica evaluará el encaje —no la constitucionalidad— de la norma en el sistema jurídico. La percepción social indicará, por el contrario, la forma en que la sociedad ha visto la norma y, en consecuencia, implicará también una cierta evaluación política acerca de la conducta del órgano emisor de la norma. Por así decirlo, la percepción social es una *popularity poll*, un muestreo de la popularidad de la medida. Habiendo sostenido lo anterior, es factible decir que no todos los aspectos deben ser siempre analizados. Por ejemplo, parecería de raro encaje evaluar la percepción social de una reforma reglamentaria que determine modificar la temperatura de los alimentos almacenados a temperaturas bajo cero de  $-1$  a  $-2$  grados. Sensible sería —quizás— analizar su aceptación entre los destinatarios de la norma, pero no del universo de sujetos que probablemente no tengan una información precisa de ella. Con las anteriores observaciones no pretendemos defender la postura de que la evaluación legislativa en materia de percepción social deba ser hecha sólo entre destinatarios normativos. Evidentemente, la regulación de la pena de muerte, aborto, grandes cuestiones medioambientales o la regulación del sistema electoral, por nombrar algunos ejemplos, probablemente impliquen una evaluación general de la percepción de la norma aun cuando no todos sean sujetos de la norma: existe una presunción de interés general. Por tanto, la necesidad de evaluar percepción depende más de la repercusión de la norma sobre un interés genérico que de la materia regulada sustantivamente.

## 2. *Cronología de la evaluación. ¿En qué momento se evalúa?*

El momento de la evaluación es una cuestión fundamental. Anteriormente hemos identificado que, de acuerdo a su ubicación temporal respecto al proceso legislativo, la evaluación puede realizarse *ex ante*, durante y *ex post*. Según el momento elegido, variarán no sólo los su-

jetos que realizan la evaluación, sino además las posibilidades de evaluar y los objetivos de la evaluación.

### A. *Evaluación ex-ante*

Este tipo de evaluación se configura como un anticipo analítico del impacto de la regulación. Aquí se trata de establecer, mediante un marco teórico, las posibles relaciones de causalidad de la nueva norma dado que esta evaluación precede la aprobación de la norma misma. Se intenta, así, exponer argumentos en torno a la idoneidad del texto propuesto. Los evaluadores se basan en asumir consecuencias sociales, de comportamiento e institucionales en torno a una ley o política pública propuesta.<sup>212</sup> No resulta habitual que dicha evaluación sea practicada por actores institucionales o servicios administrativos intraparlamentarios, pues ello supondría activar el mecanismo tantas veces como se ejerza la iniciativa legislativa. A nivel parlamentario, resulta usual que sean los legisladores, grupos parlamentarios proponentes o el ejecutivo, en su caso, los que evalúen la norma por sus propios medios. Ello, empero, puede generar desconfianza en la imparcialidad de lo evaluado en el resto de los parlamentarios. Aun con las problemáticas expuestas, parece sensato que dicha evaluación integre los antecedentes legislativos o exposición de motivos, a efectos de proveer un marco previo al cuerpo legislativo que sirva como punto de partida a su consideración. Esta evaluación tiene, por tanto, carácter no vinculante y al ser de manera previa al proceso legislativo no le entorpece ni condiciona.

### B. *Evaluación durante*

La evaluación durante (o también podríamos llamarla intermedia) presenta bastantes más dificultades conceptuales de sortear que la

<sup>212</sup> En palabras de Leeuw: “Evaluators do this by unravelling the behavioural, social and institutional assumptions that underlie the policy, law or programme to be implemented.” Leeuw, Frans, “Can legal research benefit from evaluation studies?”, *Utrecht Law Review*, Holanda, vol. 7, núm. 1, 2011, p. 57.



evaluación *ex post*. Evaluar una propuesta legislativa durante el proceso parlamentario puede conducir no sólo a dilaciones innecesarias y pugnas en cuanto al órgano evaluador, sino también a supeditar decisiones que inicialmente deben ser tomadas políticamente (representación nacional) a consideraciones técnicas que no son sencillas de demostrar. Por ejemplo, el condicionar el seguimiento del trámite legislativo a su favorable evaluación, politizaría el órgano evaluador al desatar pugnas por su control: quien controla un organismo sin cuya evaluación preceptiva es imposible legislar, controla también tácitamente los proyectos de ley que pueden ser aprobados. Se evita así, también, la responsabilidad política de la toma de decisiones. La norma “x” no habrá sido aprobada en virtud de una decisión de los parlamentarios, sino precisamente del visto bueno de sus posibles conclusiones por parte de un organismo evaluador. En caso contrario, que no consideremos vinculante la evaluación aunque sea preceptiva o potestativa, resulta extraño que ésta se haya iniciado hasta el comienzo del principio legislativo. Por las dificultades anteriormente mencionadas, la evaluación intermedia es raro integrante de los sistemas de evaluación y desaconsejable en su variante de conclusiones preceptivas.

### C. *Evaluación ex-post*

Este tipo de evaluación tiene un encaje sumamente natural, pues implica utilizar los resultados producidos por la aplicación de la norma para establecer *relaciones de causalidad útiles al legislador*.<sup>213</sup> El informe producido puede ser la base de futuras reformas en la ley. Italia es un buen ejemplo de evaluación *ex post*. Tras la firma del Acuerdo entre el Gobierno, las regiones y autonomía local en materia de simplificación y mejoramiento de la calidad de la reglamentación,<sup>214</sup> se esta-

<sup>213</sup> Aquí particularmente Bonfman, Alan, “El sentido de la evaluación legislativa en los sistemas políticos democráticos”, *La evaluación de las leyes*, cit., p. 37.

<sup>214</sup> El Accordotra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, puede ser consultado en <http://www.governo.it/Presidenza/AIR/> (última consulta: 12/sep/2012).

blecieron varias etapas de coordinación y fomento de la racionalidad normativa. Particularmente, destacan las etapas IV y V en donde se prevé la verificación del impacto de la reglamentación (seguimiento legislativo) y el establecimiento de cláusulas de evaluación de la ley. La evaluación *ex post* requiere, necesariamente, un seguimiento de la norma para poder formular con posterioridad las conclusiones de evaluación. El informe propondrá soluciones que nuevamente deberán pasar por el tamiz de la valoración política. En el 2001, se hizo un manual de evaluación de impacto de la legislación en Alemania que ha tenido cierto juego.<sup>215</sup>

Ahora bien, debemos señalar que la experimentación jurídica (implementación de una disposición en un área reducida) es una herramienta que frecuentemente se ha utilizado en el derecho comparado. La microimplementación de una disposición implica una evaluación posterior para conocer la eficacia de la misma. Es más sencillo intentar determinar las posibles consecuencias de una ley en un territorio reducido que en el de todo el Estado. Por ello, se ha dicho que los Estados con fuerte descentralización o federales, son un campo abonado para la experimentación.<sup>216</sup> Ginebra nuevamente constituye un ejemplo al haber promulgado la *Loi concernant la législation expérimentale* en 2005. Este breve texto (un solo artículo) permite dictar normas con una vigencia acotada debiendo reportar dentro de los tres meses siguientes, los efectos de la norma al Gran Consejo, debiendo fijar la metodología de análisis, el tipo de datos que se obtendrán, etc. Lo mismo ha ocurrido en los Länder en Alemania. Por ejemplo, el artículo 26 de las *Amtsordnung für Schleswig-Holstein*, establece que el Land tendrá posibilidades de probar esquemas de control utilizando normativa de duración limitada.

<sup>215</sup> Böhret, Carl y Konzendorf, Götz, *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung*, Nomos Verlag-Ges, 2001.

<sup>216</sup> Doménech Pascual, Gabriel, “Descentralización administrativa y experimentalismo democrático”, *Cuadernos Constitucionales*, Valencia, núm. 52/53, 2005, p. 60.

### 3. ¿Quién evalúa? Sujetos de la evaluación legislativa

Sin lugar a dudas los sujetos encargados de realizar la evaluación representan una cuestión tan trascendental como el momento cronológico en que se evalúa. Con este parámetro en mente, es posible esbozar una clasificación de sujetos: *a)* evaluadores institucionales; *b)* evaluadores externos —subdividido, a su vez, en especializados y no especializados o ciudadanos—, y *c)* sistemas mixtos.

Un ejemplo de la evaluación institucional puede ser la *National Audit Office* en Reino Unido, por cuanto concierne al componente económico aplicativo de las normas, y aunque formalmente sea independiente, el *Better Regulation Task Force* porque pertenece al *Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform*. En 1997, el BRTF identificó cinco principios clave que debe seguir la regulación expedida: proporcionalidad, responsabilidad —*accountability*—, consistencia, transparencia y focalización. De igual forma, en Escocia, el *Audit Scotland* realiza auditorías sobre la eficiencia del gasto público y evalúa, de tal suerte, los aspectos económicos de la legislación. Aquí el cariz de evaluación es evidente dado que el *Audit Scotland* tiene facultades para realizar recomendaciones a las organizaciones sobre las que se hace escrutinio, formula recomendaciones ministeriales y su rubro de auditoría va desde servicios sociales y complejo médico hasta cuestiones medioambientales y sistema penitenciario.

Otro ejemplo de lo anterior puede constituirlo el GAO (*Government Accountability Office*) que en Estados Unidos es un organismo perteneciente al Congreso y encargado de vigilar la aplicación de recursos en la Administración Federal. Aquí, acotación debe ser hecha que nuestra clasificación propuesta no implica que por actores institucionales se entienda “autoevaluación”. En modo alguno, la institucionalidad implica que el actor tenga el carácter de institución pública, frecuentemente prefiriéndose que evaluador y evaluado pertenezcan a distintos poderes, ramas gubernamentales o departamentos administrativos. El GAO es electo por periodos de 15 años por el Presidente a propuesta del Congreso y cumple cinco funciones de gran importancia: 1) audita a las agencias federales

para determinar si los fondos destinados han sido ejercidos de forma efectiva y eficiente; 2) investiga las denuncias sobre desvío de fondos o actividades ilegales; 3) emite reportes de la forma en que los programas y políticas públicas cumplen con los objetivos trazados; 4) analiza las políticas públicas remarcando las opciones a considerar por el Congreso, y 5) realiza decisiones y opiniones legales en torno a materia de contratación de las distintas agencias federales.<sup>217</sup>

La evaluación institucional no es la única alternativa. También es posible que tanto la Administración Pública como el Parlamento contraten evaluadores externos para conocer el impacto de su regulación o se creen consejos ciudadanos. La evaluación externa tiene múltiples facetas, dado que puede ser especializada —contratación de agencias comerciales— o puede ser una evaluación no especializada. La *Commission Externe d' Evaluation des Politiques Publiques* (CEPP) del cantón suizo de Ginebra es un magnífico ejemplo de evaluación externa no especializada. La Constitución suiza de 1999 dispone en su artículo 170 que se evalúen todas las medidas tomadas por la Confederación. Ello implica que se ha constitucionalizado la evaluación legislativa. El sistema suizo permite que cada cantón evalúe las normas como mejor le parezca. Así, dada esta libertad, podemos encontrar en Suiza tanto una evaluación realizada mediante encargo a consultores independientes o a universidades,<sup>218</sup> como el interesantísimo caso de la “Comisión de Evaluación Ciudadana del Cantón de Ginebra”. Respecto al mecanismo de evaluación externa poco debe decirse: el Parlamento debe contratar a especialistas en la materia que rendirán informes sobre el impacto de la legislación y propuestas regulatorias al Parlamento. Tales evaluadores, al no formar parte

<sup>217</sup> Sobre un caso en concreto véase Loeb, Richard, “GAO vs. DCAA. And the winner is? Contractors!”, *Cost, Price and Accountability Report*, vol. 5, núm. 2, 2010, pp. 1-6.

<sup>218</sup> *Cfr.* Kellerhals, Christophe, “La evaluación legislativa en el Cantón de Ginebra: el costo de la Comisión Externa de Evaluación de las Políticas Públicas”, *La evaluación de las leyes*, cit., p. 124.

formal del Parlamento tienen un carácter teóricamente imparcial, aun cuando, por razones obvias, puedan llegar a parcializarse cuando su designación ha sido también consecuencia directa del grupo mayoritario que ha promulgado la legislación evaluada y tiene un claro interés en que la evaluación sea favorable.

En Ginebra se ha nombrado una Comisión de Evaluación como un órgano externo e independiente del Parlamento, cuyos miembros son voluntarios que no pueden tener responsabilidad política en el Cantón. Aun cuando administrativamente la Comisión depende del Departamento de Finanzas, no existe una relación jerárquica con el mismo (pero sí una dependencia presupuestaria). Su objeto de evaluación lo constituyen las políticas públicas (su carácter proporcional y subsidiario), la ejecución de las entidades públicas del presupuesto asignado y la relación de coste y utilidad de las prestaciones emitidas respecto a los efectos esperados.<sup>219</sup> El seguimiento de las recomendaciones se da por la vía legal, en tanto la ley obliga al Gobierno a informar al Parlamento anualmente del seguimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión.

La combinación de los mecanismos anteriormente mencionados genera sistemas mixtos de evaluación legislativa, es decir, una combinación de evaluación institucional con evaluación externa. A pesar de su atipicidad, tal evaluación puede tener un encaje más o menos natural cuando, para ciertas circunstancias, se contrata a evaluadores externos que complementan la evaluación natural institucional. Un ejemplo de ello es el caso de Suiza en donde el Parlamento ha realizado una combinación de estudios comisionados externamente y análisis con recursos propios.<sup>220</sup>

<sup>219</sup> *Idem.*

<sup>220</sup> Bussman, Werner, "Evaluation of legislation: skating on thin ice", *Evaluation*, vol. 3, núm. 16, 2010, p. 282.

### III. ¿VINCULACIÓN O POTESTATIVIDAD? NOTAS SOBRE EL CARÁCTER DE LAS CONCLUSIONES DE EVALUACIÓN

Una vez que se ha realizado la evaluación, sea externa o institucional, resulta importante conceptualizar qué ocurrirá con las recomendaciones respecto a las normas. A menos que se piense en una estéril actividad académica, la evaluación legislativa está destinada a ser un elemento para la mejora de la legislación. Luego entonces, el órgano emisor de la norma debe considerar de una u otra manera las conclusiones. Así las recomendaciones pueden ser consideradas potestativamente o de forma obligatoria. La consideración obligatoria de las reformas (realizar los cambios propuestos por las conclusiones de evaluación) resulta inadecuadas porque nuevamente se sustituiría la discusión política por consideraciones técnicas. Sin embargo, la lisa y llana potestatividad de las recomendaciones podría generar una desatención de las mismas. Parece, pues, razonable que el Parlamento —o el órgano materialmente legislativo— tenga obligación de pronunciarse sobre las recomendaciones pero no de acatarlas. De esta forma, habrá una reacción parlamentaria a lo evaluado sin que dicho análisis técnico sustituya al debate político. Habrá, empero, un pronunciamiento y la opinión pública sabrá por qué las recomendaciones fueron o no acatadas.

### IV. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

La metodología de la evaluación de normas jurídicas ha ocupado un lugar relativamente menor entre la doctrina. Sin embargo, una metodología correcta es un requisito ineludible para la obtención de resultados confiables sin los cuales la evaluación legislativa simplemente perdería sentido.

Siguiendo a Tremper y Thomas,<sup>221</sup> es posible sostener que un buen diseño metodológico de evaluación debe comprender al me-

<sup>221</sup> Tremper, Charles *et al.*, “Measuring Law for Evaluation Research”, *Evaluation*, vol. 3, núm. 34, 2010, pp. 244-255.

nos: 1) designación de las medidas que se evaluarán correlativamente a las disposiciones jurídicas; 2) clarificar el objetivo o materia de la evaluación; 3) establecer el marco legal, dado que, inclusive cuando una disposición pretenda ser evaluada, quizá existan otras conexas a ésta que requieran de evaluación conjunta; 4) desarrollar un marco conceptual que establezca variables de control y variables independientes; 5) realizar pruebas piloto del modelo desarrollado en micro universos y utilizar la retroalimentación para la mejora del modelo. Lo anterior implica una mejora sustancial del modelo. Por ejemplo, si debemos evaluar el impacto del voto por correo y las variables serán económicas y de representatividad, no es una idea descabellada realizar un análisis piloto del costo de los matasellos postales para verificar si el modelo de *input data* ha sido desarrollado correctamente o existen ajustes que deben ser hechos; 6) la creación de códigos internos y protocolos de evaluación, es decir, explicitar las reglas metodológicas con las cuales es posible replicar el estudio y demostrar así la imparcialidad del mismo. De igual forma, los códigos internos (*codebooks*), pueden reflejar los estándares de los datos, aportar información ulterior acerca de su interpretación interna dentro del estudio, etc.

## V. EVALUACIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO

El caso paradigmático en México de la evaluación Institucional especializada *ex ante*, lo constituye la Cofemer (Comisión Federal de Mejora Regulatoria) que es un organismo administrativo desconcentrado sectorizado en la Secretaría de Economía del Gobierno Federal. Aun cuando está enfocada en la evaluación previa de sectores económicos, constituye un aliciente para mejorar la forma de la legislación al emitir una memoria de impacto previo. Así, por ejemplo, la Comisión tiene facultades para revisar el marco regulatorio nacional y promover mejoras en actividades o sectores económicos específicos, realizar manifestaciones de impacto, brindar asesoría técnica en materia de

mejora regulatoria, etcétera.<sup>222</sup> Existen, así, ciertos mecanismos de evaluación en el Poder Ejecutivo.

Veamos ahora la situación en el Parlamento. Actualmente (junio de 2013), por lo menos a nivel federal, no tenemos en México un sistema coordinado y planificado de evaluación legislativa parlamentaria. Sí existen institutos de investigación jurídica como el Belisario Domínguez en el Senado o el Centro de Estudios e Investigaciones Parlamentarias en la Cámara de Diputados. También podríamos señalar la existencia de sistemas de seguimiento de la actividad de los legisladores. Respecto a este punto, debemos hacer ciertas consideraciones sobre Infopal.<sup>223</sup> Infopal es un sistema que lleva un reporte sobre el listado de asistencia de los diputados. Lo mismo puede encontrarse en la página web del Senado. Ahora bien, aunque en el lenguaje común se utilice la expresión “evaluación legislativa”, no debemos confundirlo con la evaluación legislativa de la que aquí hablamos. Una cosa es la evaluación de la conducta de los legisladores y otra cosa es la evaluación del producto del proceso legislativo, la ley. Sin importar qué tan valioso resulta que los ciudadanos conozcan el desempeño de quienes los representan, éste no es un elemento para medir la eficacia de la legislación. Los efectos de ambos son también distintos. Mientras los indicadores del desempeño de los legisladores se realizan para que la ciudadanía evalúe a sus representantes, la evaluación propiamente legislativa se dirige a la mejora de la legislación y no a un control de la conducta de los diputados y senadores (aunque indirectamente pueda llegar a servir de base para tal control).<sup>224</sup>

<sup>222</sup> Véase el artículo 69-E de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

<sup>223</sup> Por sus siglas, Información para la Estadística Parlamentaria. Los datos pueden consultarse en su página web: [http://www.diputados.gob.mx/sistema\\_legislativo.html](http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html) (última consulta: junio de 2013).

<sup>224</sup> Supongamos que en la evaluación legislativa se arrojan resultados en el sentido de que los abundantes defectos de técnica legislativa han hecho problemática la aplicación de una ley. Si estos resultados se hacen públicos ¿no cambiaría la percepción del ciudadano de la labor de sus representantes? Evidentemente sí, pero tal efecto es indirecto o secundario al elemento principal de la evaluación legislativa: descubrir qué resultados ha arrojado la norma y actuar en consecuencia.



Regresando a la evaluación legislativa propia, tampoco existen indicios de que se recaben informes sobre el funcionamiento de las nuevas leyes<sup>225</sup> —salvo la creación de comisiones *ad hoc*—<sup>226</sup> ni tampoco se realizan verificaciones periódicas con los funcionarios que las aplican. El establecimiento de un sistema de seguimiento legislativo interno y de un sistema para evaluar sistemáticamente las normas es un reto pendiente en la agenda nacional.<sup>227</sup>

<sup>225</sup> Debemos señalar que el Senado de la República ha dado un modesto seguimiento reglamentario de las normas (verificar si se ha expedido el reglamento que requiere una ley para ser aplicada). Celebramos esta circunstancia. Véase el documento en [http://www.senado.gob.mx/images/doctos/REGLAMENTOS\\_2013.pdf](http://www.senado.gob.mx/images/doctos/REGLAMENTOS_2013.pdf).

<sup>226</sup> Es decir, comisiones parlamentarias que, entre sus funciones, evalúan alguna norma, conjunto de normas o política pública. Un ejemplo es la Comisión Legislativa Federal Bicameral en Seguridad Pública creada en 2005 que se reseña en Lima Malvido, María, “De la política criminal a la seguridad nacional”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González, Mariscal, Olga (coord.), *La situación actual del sistema penal en México*, México, IJ-UNAM-INACIPE, 2011, p. 409

<sup>227</sup> Chile, por ejemplo, recientemente creó un organismo de evaluación dentro de su Parlamento, probablemente motivado por las voces académicas que propugnaban su inclusión. Paul Díaz, Álvaro y Soto Velasco, Sebastián, “Legislar con eficiencia: la importancia de evaluar las leyes”, *Revista Actualidad jurídica*, Santiago de Chile, núm. 19, enero de 2009, pp. 585-611.